

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๕ - ๔๖/๒๕๔๗

วันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๗

เรื่อง ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ในคดีหมายเลขคำที่ ๑๒๐/๒๕๔๕ และ ๒๓๘๗/๒๕๔๕ รวมสองคำร้อง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี ในคดีหมายเลขคำที่ ๑๒๐/๒๕๔๕ และ ๒๓๘๗/๒๕๔๕ รวมสองคำร้อง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ปราบกฏข้อเท็จจริงตามคำร้อง ดังนี้

คำร้องที่หนึ่ง นางวิชุดา องค์กรโยมยิต ผู้ร้อง ได้ยื่นฟ้องการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ต่อศาลปกครองกลาง เป็นคดีหมายเลขคำที่ ๑๒๐/๒๕๔๕ ความว่า

ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มีวัตถุประสงค์ ผลิต จัดให้ได้มา จัดส่งหรือจำหน่ายซึ่งพลังงานไฟฟ้า และเป็นหน่วยงานประเภท รัฐวิสาหกิจ ได้ประกาศกำหนดเขตที่ดินที่จะถูกปักเสาไฟฟ้าและเดินสายไฟฟ้าแรงสูง สายส่ง ๒๓๐ กิโลโวลต์ โรงไฟฟ้าบางบ่อ คลองใหม่ ในท้องที่ตำบลบางสมัคร อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา เมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๔๐ โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงผู้ฟ้องคดีเพื่อขอตรวจสอบทรัพย์สินที่ถูกเขตเดินสายไฟฟ้าผ่าน โดยผ่านที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๑๕๖๑ ของผู้ฟ้องคดี ซึ่งมีเนื้อที่ ๘ ไร่ ๒ งาน ๔๘ ตารางวา และแจ้งให้ทราบว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามโฉนดดังกล่าวถูกเขตเดินสายไฟฟ้าเนื้อที่ ประมาณ ๓ ไร่ ๒ งาน ๔๔.๓ ตารางวา โดยผู้ฟ้องคดีจะออกตรวจสอบทรัพย์สินที่ถูกเขตเดินสายไฟฟ้าและจะจ่ายเงินค่าทดแทนทรัพย์สินให้ต่อไป ผู้ฟ้องคดีจึงได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีเปลี่ยนแนวเขตเดินสายไฟฟ้า แต่ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งว่าไม่สามารถดำเนินการได้ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปรับเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเขตเดินสายไฟฟ้า เนื้อที่ ๓ ไร่ ๒ งาน ๔๔.๓ ตารางวา ประเภทที่ว่าง เป็นเงิน ๑๓,๓๒๕,๕๕๐ บาท แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ไปรับเงินค่าทดแทนดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือ ที่ กฟผ. F ๘๖๐๑/๒๒๕๐๓ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๔๔ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่าได้นำเงินค่าทดแทน

จำนวน ๑๗,๑๒๕,๕๕๐ บาท ผ่ากไว้ ณ ธนาคารออมสิน และหากผู้ฟ้องคดีไม่พอใจค่าทดแทนจำนวนดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายใน ๑ ปี นับตั้งแต่วันที่ได้รับหนังสือฉบับนี้

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีเรื่องกำหนดเขตสำรวจเพื่อเชื่อมโยงแหล่งผลิตไฟฟ้าเข้าสู่ระบบการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยไปยังสถานีย่อยคลองใหม่ ที่อาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ และเรื่องข้อกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าที่อาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ อันเป็นพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๕ ประกอบกับมาตรา ๓๑ วรรคสาม มาตรา ๓๕ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำได้นั้น บทบัญญัติตามมาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะเข้าไปครอบครองทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีได้ก็โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญ โดยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่ตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดวิธีการเวนคืนหรือถือเสมือนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้ และในการออกประกาศเรื่องข้อกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าผู้ถูกฟ้องคดีได้อ้างมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญการใช้สิทธิของผู้ถูกฟ้องคดีตามบทบัญญัติดังกล่าว แม้กฎหมายจะให้อำนาจไว้ แต่ก็มีได้บัญญัติว่าการจำกัดสิทธิไว้เพื่อการใดบ้าง จึงต้องอยู่ภายใต้มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติให้รัฐตรากฎหมายจำกัดสิทธิได้แต่ต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ ดังนั้น บทบัญญัติตามมาตรา ๒๘ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ได้ให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้องคดีอย่างกว้างขวางไม่มีขอบเขต จึงถือได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพเกินความจำเป็นและกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิ และเสรีภาพ ขัดต่อบทบัญญัติตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญ ก่อนที่ศาลปกครองกลางจะพิจารณาคดีนี้ขอให้ศาลปกครองกลางส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป ตามมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าบทบัญญัติตามมาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ได้บัญญัติให้อำนาจแก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยอย่างกว้างขวางไม่มีขอบเขต เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพเกินความจำเป็นและกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ และยังไม่ปรากฏว่าเคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าว ศาลปกครองกลางจึงรอกการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดีที่ว่าบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป

คำร้องที่สอง นายเจริญ สกุลดี ผู้ร้อง ได้ยื่นฟ้องการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ที่ ๑ นายสมชัย ฤชุพันธุ์ ในฐานะประธานคณะกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ที่ ๒ นายวิฑูรย์ คชรักษ์ ในฐานะอดีตผู้ว่าการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ที่ ๓ และนายสิทธิพร รัตโนภาส ในฐานะผู้ว่าการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ที่ ๔ เป็นผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางเป็นคดีหมายเลขดำที่ ๒๓๘๗/๒๕๔๕

ข้อเท็จจริงตามคำฟ้องในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมีว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๑๗๐๓ และโฉนดเลขที่ ๑๑๖๕๘ กับเป็นเจ้าของที่ดินร่วมกับบุคคลอื่นตามโฉนดเลขที่ ๑๑๗๐๔ ที่ดินทั้งสามแปลงตั้งอยู่ หมู่ ๕ ตำบลบึงน้ำรักษ์ อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา ได้ถูกผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ บุกรุกเข้าไปใช้ประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายและใช้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญโดยผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่ามีอำนาจตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า มาตรา ๒๙ (๑) (๒) และ (๓) มาตรา ๓๒ และมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ไม่ใช่กฎหมายจำกัดสิทธิในทรัพย์สินและไม่ใช่กฎหมายที่ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เว้นคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไว้กว้างกว่าอำนาจเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และตามรัฐธรรมนูญกล่าวคือให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจบุกรุกเข้าไปใช้ที่ดินของเอกชนโดยไม่ต้องเวนคืน จึงเป็นการขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ ดังนั้น เมื่อศาลปกครองกลางใช้บทบัญญัติมาตรา ๒๙ (๑) (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว บังคับแก่คดีนี้ ขอให้ศาลปกครองกลางส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดี ให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลปกครองกลางเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจะต้องใช้บังคับแก่คดีนี้และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ศาลปกครองกลางจึงรอกการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นของผู้ฟ้องคดี เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องทั้งสองแล้วเห็นว่า เนื่องจากประเด็นตามคำร้องทั้งสองที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย มีประเด็นอย่างเดียวกัน จึงให้รวมพิจารณาคำร้องทั้งสองเข้าด้วยกันและวินิจฉัยไปพร้อมกัน ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้น มีว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอกการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้ว เห็นว่า การที่ผู้ร้องโต้แย้งในคำร้องที่หนึ่งว่า พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๕ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ และโต้แย้งในคำร้องที่สองว่า พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น และศาลปกครองกลางส่งเรื่องเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับเรื่องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

นอกจากนั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาคำร้องเพิ่มเติมของนายเจริญ สกุลดี ผู้ร้องรวมสองฉบับ คือ ฉบับลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๔๖ และฉบับลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการอธิบายเพิ่มเติมคำร้องเดิม

ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้ผู้แทนการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยชี้แจงเป็นหนังสือมายังศาลรัฐธรรมนูญ ตลอดจนเข้าชี้แจงต่อที่ประชุมคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นแห่งคดี เมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๗ โดยรับฟังคำชี้แจงของนายอุทัย แสงอำไพ ผู้อำนวยการฝ่ายประจำ รองผู้ว่าการพัฒนาระบบส่ง นายศุภชัย วรรณเลิศลักษณ์ ผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่ายวิศวกรรมระบบส่ง – วิชาการสายส่ง และนายสุวรรณ ถีตระกุล ผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่ายสำรวจและที่ดินระบบส่ง – บริหาร กับพวกกรณี

การใช้สอยหรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลอื่นและกรณีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ รวมทั้งกรณีอื่นที่เกี่ยวข้อง สรุปความได้ว่า

พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ เป็นบทบัญญัติเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคสำหรับปวงชนชาวไทยในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมซึ่งเป็นสาธารณูปโภคพื้นฐาน การที่จะดำเนินการอันเป็นสาธารณูปโภคด้านไฟฟ้า จึงต้องจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเท่าที่จำเป็นเพื่อความปลอดภัยของทรัพย์สินและบุคคล โดยการจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว เป็นการบังคับทั่วไปและไม่ได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับกรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

ตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ การไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ในการผลิต จัดให้ได้มา จัดส่งหรือจำหน่ายซึ่งพลังงานไฟฟ้า และมีอำนาจในการสร้างระบบไฟฟ้า ซึ่งได้แก่สายส่งไฟฟ้า สายจำหน่ายไฟฟ้า สถานีไฟฟ้าย่อย หรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์แก่การส่งหรือจำหน่ายไฟฟ้า ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖ และมาตรา ๘ (๔)

ในการสำรวจเพื่อหาแหล่งพลังงาน หรือหาสถานที่สำหรับใช้ในกิจการสร้างเขื่อนโรงไฟฟ้า หรือสร้างและบำรุงรักษาระบบไฟฟ้า มาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ ให้อำนาจแก่พนักงานหรือลูกจ้างการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ ที่จะใช้สอย หรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ในครอบครองของบุคคลใด ๆ ซึ่งมีโฉนดสถานเป็นการชั่วคราว โดยมีเงื่อนไขว่าการใช้สอยหรือเข้าครอบครองนั้นเป็นการจำเป็นแก่การดังกล่าว และได้แจ้งหรือประกาศให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ทรงสิทธิอื่นทราบล่วงหน้าภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งถ้ามีความเสียหายเกิดขึ้นแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ทรงสิทธิอื่นเนื่องจากการกระทำของพนักงาน หรือลูกจ้างการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ บุคคลนั้นสามารถเรียกค่าทดแทนจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ ได้

ในการส่งและการจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า มาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ มีอำนาจประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าเพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยในการส่งพลังงานไฟฟ้า โดยประกาศและทำเครื่องหมายแสดงไว้ ณ สถานที่ตามที่กฎหมายกำหนด และการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ มีอำนาจเดินสายส่งไฟฟ้า หรือสายจำหน่ายไฟฟ้าไปได้ เหนือ ตามหรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ปักหรือตั้ง สถานีไฟฟ้าย่อยหรืออุปกรณ์อื่น

ลงในหรือบนพื้นดินของบุคคลใดซึ่งมิใช่เป็นที่ตั้งโรงเรือน รวมถึงมีอำนาจรื้อถอนโรงเรือนหรือทำลายสิ่งอื่นที่สร้างขึ้นหรือทำขึ้น หรือทำลาย หรือตัดฟัน ตัดต้น กิ่ง หรือรากของต้นไม้ หรือพืชผลในเขตเดินสายไฟฟ้า โดยก่อนดำเนินการ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องทราบ เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินมีสิทธิที่จะยื่นคำร้องแสดงเหตุผลที่ไม่สมควรทำเช่นนั้น ต่อคณะกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ภายในสามสิบวัน

การที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ใช้ที่ดินปักหรือตั้งเสาเพื่อเดินสายไฟฟ้า สายจำหน่ายไฟฟ้า การใช้ที่ดินที่ประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้า หรือการรื้อถอนโรงเรือนหรือทำลายสิ่งอื่นที่สร้างขึ้นหรือทำขึ้น หรือทำลาย หรือตัดฟัน ตัดต้น กิ่ง หรือรากของต้นไม้ หรือพืชผลในเขตเดินสายไฟฟ้า มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ แก้ไขโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ จ่ายค่าทดแทนตามความเป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่น

ในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการใช้ที่ดินปัก หรือตั้งเสาและเดินสายไฟฟ้า การไฟฟ้า ฝ่ายผลิตฯ ได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ โดยเคร่งครัด ดังเช่นการประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ สามารถประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้า โดยมีความกว้างจากแนวศูนย์กลางของเสาสายส่งไฟฟ้าด้านละไม่เกินสี่สิบเมตร ตามมาตรา ๔ แต่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ก็ประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าเพื่อความปลอดภัยเท่านั้น เช่นในเขตเดินสายไฟฟ้าขนาดสายส่ง ๕๐๐,๐๐๐ โวลต์ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้า โดยมีความกว้างจากแนวศูนย์กลางของเสาไฟฟ้าด้านละสามสิบเมตรซึ่งการประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าเช่นนั้น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ คำนึงถึงการใช้อำนาจที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ถูกเขตเดินสายไฟฟ้าให้น้อยที่สุด เพื่อความปลอดภัยของทรัพย์สินของรัฐและบุคคลทั่วไป

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ จึงยืนยันว่า พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มิได้บัญญัติให้อำนาจการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ อย่างกว้างขวางและไม่มีขอบเขตหรือใช้บังคับแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงแต่ประการใด นอกจากนั้น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ อ้างได้ว่า ได้จ่ายเงินค่าทดแทนตามความเป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สิน หรือผู้ทรงสิทธิอื่น ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าจะเป็นประธานคณะกรรมการกำหนดค่าทดแทน

ทรัพย์สิน นอกจากนั้น การเดินสายไฟฟ้า การไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ มิได้โอนทรัพย์สินในเขตเดินสายไฟฟ้างดงกล่าวเป็นทรัพย์สินของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ แต่ประการใด และการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ มิได้ใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าว เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินสามารถกระทำการอื่นได้ภายใต้เงื่อนไขและข้อกำหนดเพื่อความปลอดภัยที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ กำหนดไว้เท่านั้น

ดังนั้น พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ จึงเป็นกฎหมายเฉพาะที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งมีขอบเขตจำกัดเพียงเพื่อเดินสายไฟฟ้า มิได้มีขอบเขตอย่างกว้างขวาง ซึ่งขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างแต่ประการใด

ประเด็นในการพิจารณาและคำวินิจฉัย

พิจารณาข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม และคำชี้แจง แล้วเห็นว่า มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัย ๒ ประเด็น คือ

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๙ หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ หรือไม่

พิจารณาแล้วบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพตามมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ ให้ความคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกันในสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญนี้รับรอง แต่ไม่ได้หมายความว่า สิทธิและเสรีภาพทุกอย่างที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองแล้ว จะถูกจำกัดหรือเลือกปฏิบัติไม่ได้ เพราะมาตรา ๒๘ และมาตรา ๓๐ ได้บัญญัติการจำกัดสิทธิและเสรีภาพรวมทั้งการเลือกปฏิบัติไว้ว่าจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของมาตรา ๒๘ คือ รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นได้ โดยกฎหมายนั้นจะต้องออกเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ และต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

พิจารณาแล้ว แม้พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ จะมีผลกระทบต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิอยู่บ้าง คือ จำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล แต่เนื่องจากรัฐมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะและสาธารณูปโภคให้แก่พลเมืองในรัฐ ซึ่งอาจกระทำในรูปรัฐวิสาหกิจ จึงทำให้รัฐจำเป็นต้องให้รัฐวิสาหกิจที่จะจัดทำบริการสาธารณะนี้มี “อำนาจพิเศษของฝ่ายปกครอง” เหนือกว่าเอกชนทั่วไป คือ สามารถใช้อำนาจฝ่ายเดียว แต่การใช้อำนาจฝ่ายเดียวนั้นอาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รัฐจึงต้องตรากฎหมายขึ้นให้รัฐวิสาหกิจใช้อำนาจรัฐเท่าที่จำเป็นในการจัดทำบริการสาธารณะเท่านั้น

สำหรับกฎหมายตามคำร้องที่อ้างว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ได้แก่ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ คือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย และมีบทบัญญัติให้สามารถใช้อำนาจรัฐบางประการเพื่อจัดทำบริการสาธารณะได้ กล่าวคือ พระราชบัญญัติ ฯ มาตรา ๒๘ ได้ให้อำนาจแก่พนักงานหรือลูกจ้างการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ ที่จะใช้สอยหรือเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์ในความครอบครองของบุคคลใด ๆ ซึ่งมีใช้เคหสถานเป็นการชั่วคราว โดยมีเงื่อนไขการใช้สอยหรือเข้าครอบครองนั้น เป็นการจำเป็นแก่การสำรวจเพื่อหาแหล่งพลังงานหรือหาสถานที่สำหรับใช้ในกิจการสร้างเขื่อน โรงไฟฟ้า หรือสร้างและบำรุงรักษาระบบไฟฟ้า มาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ มีอำนาจที่จะเดินสายส่งไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้าไปได้ เหนือ ตามหรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด และมีอำนาจในการประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้า นอกจากนี้ มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว กำหนดให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ จ่ายเงินค่าทดแทนตามความเป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นด้วย เพื่อเยียวยาความเสียหายที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ได้รับจากการกระทำของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ

ในการพิจารณาว่า การที่พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ กำหนดให้อำนาจการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ ใช้อำนาจรัฐ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว นั้น เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเท่าที่จำเป็น ไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ ใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมหรือไม่ มีข้อพิจารณา ดังนี้

(๑) หลักความจำเป็น กฎหมายนี้เป็นไปเพื่อการจัดตั้งและให้อำนาจแก่รัฐวิสาหกิจเพื่อจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้า ผลิต และส่งต่อไฟฟ้า เพื่อให้บริการสาธารณะดังกล่าว บรรลุผล จึงต้องให้รัฐวิสาหกิจดังกล่าวมีอำนาจเดินสายไฟฟ้าเพื่อนำส่งต่อไฟฟ้าไปใช้ประโยชน์ได้ และกระบวนการส่งต่อไฟฟ้านั้น ทุกวิธีล้วนจะต้องเข้าไปใช้สิทธิในอสังหาริมทรัพย์ที่บางจุดเอกชน

อาจมีกรรมสิทธิ์เป็นเจ้าของอยู่ทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็จุดใดจุดหนึ่ง ซึ่งการเดินสายไฟฟ้าโดยมิให้ผ่านไปบนดินอันมีผู้ถือกรรมสิทธิ์อยู่เลยตลอดสายนั้น ถือเป็นการพ่นวิสัยโดยสิ้นเชิงจึงพิจารณาเห็นว่า การที่กฎหมายให้อำนาจการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ ในการเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินบางส่วนของเอกชนนั้น เป็นการกระทำที่อยู่บนหลักความจำเป็น

(๒) หลักกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์กับสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ รับรองว่าสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง แต่บทบัญญัติแห่งกฎหมาย อาจกำหนดขอบเขตแห่งสิทธิและจำกัดสิทธิเช่นนี้ได้ ย่อมแสดงว่ารัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้รัฐออกกฎหมาย จำกัดสิทธิในทรัพย์สินได้ จึงเห็นว่ากฎหมายจำกัดสิทธิดังกล่าวย่อมไม่กระทบต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ

(๓) หลักการใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่เลือกปฏิบัติ การจัดทำบริการสาธารณะไฟฟ้า เป็นประโยชน์ของพลเมืองส่วนใหญ่ การเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ของประชาชน ไม่ใช่ลักษณะของการเวนคืน แต่เป็นการเข้าไปใช้บางส่วนเพื่อประโยชน์ในการเดินสายไฟฟ้าหรือจัดตั้งสถานีไฟฟ้า อย่างไรก็ตาม แม้การเดินสายไฟฟ้าจะมีได้เป็นการเอาไปซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินทั้งผืน หรือมิใช่การเวนคืนก็จริง แต่ข้อเท็จจริงพื้นดินที่มีเสาส่งไฟฟ้าแรงสูงตั้งอยู่ก็ปรากฏว่าเจ้าของที่ดินไม่สามารถทำประโยชน์ใด ๆ ได้ เนื่องจากมีอันตรายจากกระแสไฟฟ้าแรงสูงอยู่ตลอดเวลา การปลูกสร้างส่วนควบใด ๆ ลงในอสังหาริมทรัพย์ก็กระทำไม่ได้ หรือกระทำได้ยากจนไม่คุ้มหรือไม่สมประโยชน์

ดังนั้น ในการเข้าไปใช้พื้นดินของบุคคลใด มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ จึงให้อำนาจการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ กระทำได้และเมื่อจะเข้าไปใช้พื้นดินแล้ว มาตรา ๓๐ กำหนดให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ ต้องจ่ายค่าทดแทนอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงความเหมาะสม ความจำเป็น และความได้สัดส่วน ทั้งการเข้าใช้พื้นดิน ต้องใช้ทำที่เหมาะสม จำเป็น และได้สัดส่วน ดังนั้น แม้ว่าการจัดทำบริการสาธารณะของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ ไม่ได้เอากรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนไปทั้งหมด แต่การเลือกว่าจะเข้าใช้ที่ดินบางส่วนหรือทั้งหมดย่อมพิจารณาตามความจำเป็นของลักษณะการจัดทำบริการสาธารณะ โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง

นอกจากนั้น การจ่ายค่าทดแทน การไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ ก็ต้องพิจารณาตามความเหมาะสม จำเป็น และได้สัดส่วนเช่นกัน การใช้อำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจดุลพินิจซึ่งฝ่ายปกครองต้องใช้วิจารณญาณพิจารณา ชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์ของรัฐกับเอกชนตามหลักความเป็นธรรมเป็นราย ๆ ไป เพราะในบางกรณี

เอกชนอาจสูญเสียประโยชน์ในการใช้ทรัพย์สินและที่ดินของเขาเกือบทั้งหมด แต่การพิจารณาว่าการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือไม่ ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัย

ดังนั้น พิจารณาเห็นว่า พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ จำกัดการใช้อำนาจของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ ไว้ภายในขอบเขตของความจำเป็นในการใช้ที่ดิน กล่าวคือ หากการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ เข้าไปใช้ที่ดินเท่าที่จำเป็นเพียงบางส่วน เจ้าของที่ดินก็จะไม่ถูกเวนคืนที่ดินทั้งหมดสามารถใช้สอยประโยชน์ในที่ดินส่วนที่เหลือได้ เป็นไปตามมาตรา ๒๕ แต่หากการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ มีความจำเป็นต้องใช้ที่ดินทั้งหมด มาตรา ๓๖ ให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยเจ้าของที่ดินจะได้รับชดเชยราคาที่ดินตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ดังนั้นความในมาตรา ๒๕ ของพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ จึงมิได้กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๔๘ นอกจากนั้น การใช้ทรัพย์สินเท่าที่จำเป็นก็ไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึงการเวนคืนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕

ส่วนประเด็นที่ว่า เจ้าของที่ดินซึ่งถูกกระทบสิทธิ จะใช้สิทธิโต้แย้งการใช้อำนาจของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ ต่อศาลหรือองค์กรใดได้หรือไม่ ย่อมเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะ รวมทั้งประเด็นความชอบธรรมของการคำนวณค่าทดแทนที่ดิน และประเด็นการดำเนินการของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ เกี่ยวกับการประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าที่ผู้ร้องโต้แย้งนั้น ก็เป็นการวินิจฉัยการกระทำของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯ ว่า ดำเนินการไปโดยชอบด้วยบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือไม่ ไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า

๑. พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๕

๒. พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ